INTRODUCCIÓN

La historia de la Administración Pública Mexicana como se puede ver a lo largo de esta investigación, tiene diversos puntos de análisis; uno de ellos es el que compete a este tomo, *La Administración Pública en los Informes Presidenciales*. En estos podemos encontrar la ideología, las acciones y decisiones públicas, las transformaciones sociales, los acontecimientos, demandas y aspiraciones, entre muchos otros temas, desde la óptica de quienes han ocupado la silla presidencial.

El análisis de los mismos, en nuestro país, ha sido una constante en la última centuria, debido a que en ellos podemos encontrar los logros, acciones e ideologías de los diferentes periodos de gobierno. De esta forma encontramos: **Los Presidentes de México ante la Nación** (1966), editada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; **La Hacienda Pública en México a través de los Informes Presidenciales** (3 volúmenes, 1963–1974); **La Educación Pública en México a través de los Mensajes Presidenciales desde la Consumación de la Independencia hasta nuestros días** (1926); **Un Siglo de Relaciones Internacionales en México a través de los Mensajes Presidenciales** (1935); estas últimas tres publicadas por las dependencias de los ramos respectivos.

En 1976, la Secretaría de la Presidencia publicó **México a través de los informes presidenciales**. Esta obra cuyo alcance fue hasta el último informe del Presidente Luis Echeverría en 1976, constó de diversos tomos y análisis, uno de ellos fue “La Administración Pública”.

Así, esta investigación de **200 años de Administración Pública en México** y, en particular el tomo que se desarrolla, toma parte de los esfuerzos anteriores dentro de su análisis e incorpora los informes presidenciales de 1977 a la fecha.

1.1. Marco teórico-conceptual

Resulta de particular interés observar la diversidad de criterios existentes sobre la figura jurídico-política del Informe Presidencial y la forma en como se ha transformado, tanto

por los cambios de gobierno, la conformación del Congreso y las diferentes ideologías imperantes en la historia nacional.

Comencemos por definir lo que, hasta el día de hoy, se ha entendido por Informe Presidencial.

Para la Real Academia Española, el término "informe" proviene del verbo informar, del latín *informare*, que significa enterar, dar noticia de una persona o cosa; se refiere a dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita en asunto de su respectiva competencia. Por otro lado el término presidencial significa perteneciente a la presidencia o al presidente.[1]

Es en un Estado con régimen de gobierno presidencial, en donde tiene su origen el vocablo en cuestión. La Constitución de los Estados Unidos de América, desde su promulgación en 1787, en su artículo 2º, fracción III, señala que "es obligación del Presidente de la República informar periódicamente al Congreso sobre el estado que guarda la Unión…"[2]

Por otra parte el **Diccionario Jurídico Mexicano,** en lo referente al Informe Presidencial en México, hace alusión al artículo 69 de la Constitución, el cual dispone que el Presidente de la República asista a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y presente un informe por escrito en que señale el estado general que guarda la administración pública del país.[3]

En México, dicho informe presidencial, "trata de una sesión con un orden del día que fija la constitución, declaración de apertura y lectura del informe, además de que la ley agrega una respuesta",[4] la cual, de acuerdo con el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, será llevada a cabo por el Presidente del Congreso de la Unión.

En este informe se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el Ejecutivo presentará a consideración del Congreso y se reserva una parte al mensaje político, este último de gran relevancia, ya que en él se trazan las líneas generales de la política presidencial, ligadas a la situación general del

---

1 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. T. II. Vigésima segunda edición. Espasa-Calpe. 2001. Madrid, pp. 1275, 1827.

2 *Constitución Política de los Estados Unidos de América*.

3 *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Edit. Porrúa. México. 1993. pp. 1709-1710.

4 Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford, México, 2000, pp. 302.

país. En otras palabras, "el informe tiene como primera tarea la de informar [*sic*] de la actividad gubernamental".[5]

Con base en lo señalado, podemos decir que el informe presidencial es una obligación que el titular del Ejecutivo debe asumir anualmente ante el Congreso de la Unión, éste puede entregarse por escrito, como sucedió ya en 2008, debido a que la ley no exige una presentación oral del mismo.

De esta forma, "el informe presidencial en la vida política mexicana pretende conseguir una especie de aval, una garantía de apoyo, una adhesión por parte de la clase política presente en el Congreso ante todo aquello que ha sido realizado durante los consecutivos años administrativos de un periodo presidencial. Lo que implica, una búsqueda de adhesión a la continuidad de cierto orden social y/o un acomodamiento de las fuerzas en juego en la vida política mexicana".[6] En otras palabras, el informe se propone convencer, ganar adherentes, fundar una legitimidad de orden político, constituyendo apoyos y acuerdos sobre las formas, necesarios para la acción política.

En los últimos años, la evolución de nuestro sistema democrático ha implicado la transformación de las estructuras básicas del gobierno nacional, y algunos conceptos fueron arraigándose como los pilares de estos cambios, entre ellos la transparencia como el derecho básico de la construcción de la relación entre los ciudadanos y el gobierno; y la rendición de cuentas, como la obligación máxima de los gobernantes, una obligación que ya no sólo se da a través del informe, sino que trasciende el alcance del mismo, siendo la rendición de cuentas una constante de la legislación y del actuar público en nuestros días.

1.2. Antecedentes históricos

Los primeros datos que se tienen sobre el informe, los encontramos en "la República Romana, en donde los dirigentes no sólo estaban obligados a rendir cuentas ante Dios, sino también ante el Senado quien se reclamaba como parte de aquella nación, es decir, debían informar sobre la actividad desarrollada o por desarrollarse en el ámbito gubernamental, este informe era parte de la esencia de esta forma de gobierno".[7]

La independencia de las llamadas "13 colonias" para conformar lo que hoy conocemos como Estados Unidos de América, logró que en su Constitución quedará plasmada la

---

5 Carrillo Blouin, Elsa. *Los Informes Presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o Continuidad?* IIJ-UNAM, México, 1996, pp. 14.

6 *Ibíd*, pp. 91.

7 *Ibíd*, p. 698.

figura del informe presidencial moderno. En el artículo 2, fracción III menciona: "Él debe, de tiempo en tiempo, informar al Congreso del estado de la Unión, y poner a su consideración las medidas que juzgue necesarias…"[8]

De esta redacción se desprende que el informe del Presidente ante el Congreso, no es concebido como una obligación, sino como un deber. Sin embargo, por el tiempo y por la costumbre, este "deber" inicial, se convierte en una obligación.

Actualmente la ley federal norteamericana pide al presidente "presentar también al Congreso un mensaje sobre el presupuesto y un informe económico", así como dar algunas recomendaciones de orden legislativo. Pero no se especifica si es el Presidente quien debe pronunciar estos mensajes, ya que su presencia obedece más bien a una costumbre que a un precepto.[9]

George Washington y John Adams leían personalmente el informe ante el Congreso, Thomas Jefferson solía enviarlo por escrito para que fuese leído por algún otro representante, y no es sino hasta principios de este siglo que el presidente, Woodrow Wilson restablecería la primera de estas modalidades; este discurso es conocido en Estados Unidos como "Mensaje del Estado de la Unión" (*The State of the Union Message*).[10]

Por otro lado, en la España del naciente siglo XIX, en el artículo 121 de la Constitución de Cádiz se localizan algunas líneas en el sentido de que la ausencia del rey en la fecha de la apertura de las Cortes, no era un impedimento para su instalación, por el contrario, en caso de asistir, el rey leería un discurso de carácter propositivo y no estrictamente informativo.

Se puede colegir que las constituciones norteamericana y de Cádiz, constituyen los dos principales antecedentes del informe presidencial mexicano, dada su influencia sobre la configuración de este acto como un deber constitucional.

Así, el artículo 68 de la Constitución de 1824, mencionaba la presencia del Poder Ejecutivo en la apertura del Congreso, con un carácter simplemente protocolario, ya que su única obligación sería la de pronunciar un discurso análogo a este acto tan importante.[11]

---

[8] De la Garza Santos, Iván. "La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político", en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis (Coords.), *Estado, derecho y democracia en el momento actual,* México, Fondo Editorial Jurídico, 2008. p. 159.

[9] Carrillo Blouin, Elsa, *op. cit,*. p. 115.

[10] *Ibídem*.

[11] *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, UNAM Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. Artículo de Jorge Madrazo, p. 160.

Sin embargo, este carácter protocolario heredado de las Cortes comienza a transformar su naturaleza a partir de la Constitución liberal de 1857, en la que el artículo 63 con gran similitud a la redacción de la Constitución americana especifica que "el discurso pronunciado por el presidente debería tener un informe sobre la situación que guarda el país". Lo cual significa otorgar y solicitar al Ejecutivo una función informativa ante el Congreso.

En el caso de México este discurso es conocido como "El informe presidencial" y generalmente se inicia por frases como: "Vengo a informaros", "cumpliendo con el precepto de informaros", etc., "del estado que guarda la Administración Pública" o la "Administración Pública del país", y aún, "de los intereses públicos administrados por el Ejecutivo"[12,] entre muchas otras frases utilizadas en la historia de los informes.

Por otro lado, el artículo 120 de la Constitución de 1824, ordenaba solamente que los diversos secretarios rindiesen cuenta a cada una de las Cámaras del estado de sus ramos respectivos,[13] sin embargo el Presidente Guadalupe Victoria (1824-1829) "impuso" la práctica de participar personalmente en el acto inaugural del Congreso, pronunciando un discurso de carácter informativo.[14]

La Constitución de 1857 sólo recoge esta tradición en su artículo 63, y agrega el deber de respuesta por parte del presidente del Congreso, aunque dicha respuesta sería sólo "en términos generales". Se configuraría, de esta manera, el formato de informe presidencial que hemos conocido los mexicanos.

Finalmente, ya durante los periodos sexenales, el informe presidencial tiene diferentes procesos, es decir, durante el primer informe se comparte a los diputados (algunos de estos pertenecen a la corriente del presidente anterior) y se dicen las condiciones en que se recibió al país; el segundo informe, de igual forma se comparte con los diputados y se fijan los objetivos a lograr durante el periodo presidencial; en el tercero, ya no se comparte a los diputados y se envían las iniciativas de la gestión gubernamental; en el cuarto se fija la posición de fuerza; en el quinto tampoco se comparte con los diputados y se puede tomar como una despedida; y el sexto informe se vuelve a compartir con los diputados y es en este donde se da una despedida final.

1.3. Marco jurídico

Dentro de los antecedentes jurídicos que regulan al informe presidencial en nuestro país, se encuentran las siguientes Constituciones:

---

12 Carrillo Blouin, Elsa, *op. cit.*, p. 114.

13 Según la Enciclopedia de México. México 2da. ed., 1977, t. VII, art. "Informes de gobierno".

14 Boletín informativo, Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año II, No. 17, mayo-junio 2002. Senado de la República, LVIII Legislatura.

a) El **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814,** que establecía textualmente lo siguiente:

Artículo 44. Permanecerá el Cuerpo Representativo de la Soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 45. Estas tres corporaciones habrán de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso, previo *informe del Supremo Gobierno*, y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo congreso.

b) La **Constitución de 1824** establecía en estos artículos, lo siguiente:

Artículo 67. El Congreso general se reunirá todos los años el día 1º de enero en el lugar en que se designará por ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previstas a la apertura de sus sesiones, y las modalidades que se han de observar en su instalación.

Artículo 68. A ésta asistirá el Presidente de la Federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida al congreso contestará en términos generales.

La **Constitución centralista de 1836** no hace mención expresa al informe presidencial.

En el **Acta Constitutiva y de Reformas de 1847**, se restituyó la vigencia de la Constitución de 1824, incluyendo los artículos ya mencionados.

c) La **Constitución de 1857** en su artículo 63 establecía que, a la apertura de sesiones del Congreso, asistirá el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso en que manifiesta el estado que guarda el país.

d) La **Constitución de 1917** establecía en el artículo 69, que a la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistiría el Presidente de la República y presentaría un informe por escrito sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

En la **Reforma al artículo 69 de la Constitución de 1917** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1923, se establecía asimismo que “a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, asistirá el Presidente de

la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país".

La **Segunda Reforma Constitucional realizada al artículo 69**, publicada el 7 de abril de 1986, que actualmente sigue vigente, dice:

"A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos que originaron la convocatoria".

El marco jurídico vigente relacionado con la presentación del informe presidencial incluye los artículos 65 y 69 de la Constitución, el 5 y 7 de la Ley Orgánica del Congreso; 185, 188, 189 y 192 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso; y el 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.4. Análisis de la Administración Pública en los informes presidenciales en México

La Administración Pública está conformada por aquellas instituciones mediante las cuales se ejerce el poder público, dado que es la representación del Gobierno y éste lo es del Estado, el cual tiene como principales propósitos el de proteger a la sociedad en un territorio determinado y garantizar el bienestar general de la misma, es decir, la Administración Pública tiene una misión integradora en la sociedad. El marco de actuación para el logro de los propósitos mencionados está en la Ley, por lo cual nada más puede ejercer y hacer lo que está escrito en la misma.

Visto de esta manera la Administración Pública comprende tres sistemas:

a) **Estructuras**, es decir, la forma es cómo se organiza el Gobierno (dependencias, entidades, órganos autónomos);
b) **Procesos**, los cuales provienen de las necesidades, demandas, expectativas e intereses sociales;
c) **Recursos**, éstos deben ser transparentes, con cuentas claras para poder evaluar mejor su uso. Estos se subdividen a su vez en:

- Humanos, sin los cuales no existe la propia Administración Pública;
- Materiales y de servicios, básicos para desarrollar las labores encomendadas;
- Tecnológicos, forman parte de la modernización de la Administración Pública y sirven para acercarla a la ciudadanía, y
- Financieros, con ellos se mueven los recursos humanos, se realizan las adquisiciones, se construye la obra pública, con el fin de prestar los servicios públicos y de impulsar la economía nacional.

Así, se analizará cada uno de los informes presidenciales, tomando en cuenta para dicho análisis, la *estructura institucional (orgánica y legal)*, es decir, las dependencias de la administración pública centralizada y las entidades paraestatales;[15] la *gestión gubernamental*, entendida como el "proceso administrativo con una visión estratégica, globalizada y comprensiva, mediante el cual se atienden las necesidades y demandas de la población de manera directa y por complementariedad",[16] *la administración de los recursos públicos* que son los recursos humanos, materiales y de servicios, económicos, financieros y tecnológicos; *la legislación administrativa,* el análisis del marco jurídico correspondiente al uso y explotación de bienes públicos; y *el servicio público* entendido como el conjunto de actividades afines, agrupadas para facilitar la vida en sociedad, las cuales tienen como denominador el estar relacionadas con el bienestar comunitario.[17]

MODELO DE ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES
(1er. Informe de Gobierno de José López Portillo)

Temas / **Categorías**	Reforma administrativa	Alianza para la producción	Programación y presupuesto	Agricultura	Industria	Comercio
Estructura Institucional						
Gestión gubernamental						
Administración de recursos públicos						
Legislación administrativa						
Servicios públicos						

Otros...

[15] De acuerdo con el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la primera categoría se encuentran las Secretarías, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica. Dentro de las entidades paraestatales están los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos públicos.

[16] Castelazo, José R. *Administración Pública: Una Visión de Estado*. INAP, México, 2007, p. 44.

[17] Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, p. 121.

De esta forma, este tomo "La Administración Pública a través de los Informes Presidenciales", pretende que quien lo consulte, pueda entender la evolución de la administración pública mexicana, la estabilidad y los logros de la misma, a través de la visión de aquellos que han estado al frente del Poder Ejecutivo de la Nación.

Agradecimientos

Para la elaboración de la presente investigación colaboró conmigo en la recopilación y sistematización de los informes presidenciales Claudia Vázquez Salazar, a quien le agradezco la dedicación y empeño mostrado durante el desarrollo de la misma.

En el Centro de Mejora Institucional del INAP, colaboraron en la corrección de estilo y cuidado de la presente edición Rommel Rosas, Aníbal Uribe y Olivia Cañizo Vázquez, todos puntuales colaboradores de nuestro Instituto.

Fuentes Bibliográficas

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford, México, 2000.

Boletín informativo, Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año II, No. 17, mayo-junio 2002. Senado de la República, LVIII Legislatura.

Carrillo Blouin, Elsa. *Los Informes Presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o Continuidad?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996.

Castelazo, José R. *Administración Pública: Una Visión de Estado*. INAP, México, 2007.

------- "Las Gestiones Gubernamentales en México", en: Política Nueva, No. 23, Año 2, Vol. II, IPONAP. México.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. México, UNAM Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. Artículo de Jorge Madrazo.

De la Garza Santos, Iván. "La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político", en: Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis (Coords.). *Estado, derecho y democracia en el momento actual*. México, Fondo Editorial Jurídico, 2008.

"Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, versión electrónica", Sistema Internet de la Cámara de Diputados, 2002.

Diccionario Jurídico Mexicano. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 1993.

Fernández Ruiz, Jorge. *Servicios Públicos Municipales*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

García de Cortázar, F., y J.M. González Vesga. *Breve Historia de España.* 2da. Ed. Alianza Editorial, 1994.

"México a través de los Informes Presidenciales". Tomo 5. *La Administración Pública.* 5 vols., México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* T. II. Vigésima segunda edición. Madrid, Espasa-Calpe, 2001.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.